

Les mineurs non accompagnés

Entretien réalisé en juillet 2016 par Hervé Andrès, docteur en science juridique et politique, ingénieur d'études au CNRS, membre de l'unité de recherches Migrations et société (URMIS) pour le numéro spécial "Migrations" de la revue *Faire Savoirs* (automne 2016).

Les mineurs étrangers font l'objet d'un traitement juridique spécifique du fait de leur minorité. Ceux qui sont en France sans être accompagnés de leurs parents sont appelés désormais¹ "mineurs non accompagnés" (MNA) car avant tout, c'est du dispositif de protection de l'enfance que relève leur cas. C'est spécifiquement en tant que mineurs qu'ils sont pris en charge, même si leur condition d'étrangers pèse particulièrement sur leur accès au droit et sur leur devenir. Pour présenter ce dispositif juridique et son application concrète, nous avons rencontré deux juges du tribunal de Nice, Karine Lacombe, juge des enfants, en charge des MNA, et Côme Jacqmin, actuellement juge des tutelles après avoir exercé la fonction de juge des enfants. Le juge des enfants organise la protection des mineurs normalement en présence des parents et n'est pas destiné, habituellement, à organiser la représentation des mineurs en absence des parents. Ses interventions relèvent plutôt du court terme, en tout cas, pour des durées définies, alors que le juge des tutelles, lui, intervient sur des durées plus longues et c'est sa fonction habituelle que d'organiser la représentation de personnes ne pouvant exercer leur capacité juridique.

Quel est, du point de vue du droit (interne français ; international) la différence entre un mineur et un majeur vis-à-vis de la migration ?

Karine Lacombe : Pour le juge des enfants, le mineur est avant tout une personne. Il a la possibilité de rester sur le territoire national même s'il n'a pas de titre et à partir du moment où il est reconnu comme tel. Il a droit à une protection et à un accompagnement.

Que signifie le droit à la protection ?

KL : Le droit à la protection, c'est le droit à être pris en charge, pour sa sécurité, pour sa santé, pour son développement, pour sa scolarité ou sa formation professionnelle, tout ce qui tend à assurer son développement personnel harmonieux. C'est le droit à être protégé des dangers qui sont quasiment inhérents à sa minorité. Donc, une personne mineure doit être protégée par des adultes. Et les adultes, en l'occurrence, il s'agit de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) ou éventuellement, plus rarement, d'un "tiers digne de confiance" (une personne qui s'engage pour accompagner ce mineur).

Le mineur peut rester jusqu'à ses 18 ans sur le territoire national mais ce n'est pas pour autant qu'il aura à ses 18 ans et 1 jour le droit d'y rester. Il lui incombe, toujours avec le soutien des adultes, de mettre en place les démarches afférentes à la régularisation de sa situation.

Convention internationale des droits de l'enfant (1989)

Article 20 :

- 1. Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'État.*
- 2. Les États parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.*
- 3. Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la Kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment*

¹<http://www.justice.gouv.fr/justice-des-mineurs-10042/mineurs-non-accompagnes-12824/>

tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique.

L'enfant a le droit de rester en France, mais sans que ce droit de séjour soit reconnu...

Côme Jacqmin : La situation juridique, c'est que le mineur ne peut pas être reconduit à la frontière, en tout cas, pas seul. C'est là qu'il y a beaucoup d'ambiguïtés puisqu'on sait qu'il y a des mineurs qui sont reconduits parce qu'ils sont avec des adultes. Et comme on reconduit les adultes et qu'ils sont considérés comme sous la responsabilité de ces adultes, on va les reconduire ensemble.

Est-ce que les droits à la protection et au soin (au logement, à la santé, à l'éducation, à la formation professionnelle, etc.) sont respectés dans les faits ?

KL : A partir du moment où le mineur est confié à l'Aide sociale à l'enfance, qui dépend du Conseil départemental, c'est sa responsabilité de mettre en place ces droits.

Il est vrai que l'afflux important de personnes intervenu en 2015 a conduit à chercher en urgence des lieux d'accueil et c'est surtout sur le point de vue de l'enseignement et de la formation qu'il a été compliqué de répondre, plutôt que sur le soin. Après, les MNA se heurtent aussi aux difficultés pour obtenir des rendez-vous d'accompagnement psychologique, notamment pour faire face au vécu traumatique de certains mineurs, pour évaluer et traiter les risques de comportements dangereux pour le mineur, vis-à-vis de lui-même, vis-à-vis d'autrui, pour que cela puisse être pris en charge. Je trouve que les éducateurs sont assez attentifs quand même à certaines situations de mineurs qui sont isolés...

Quel est le processus concret de l'intervention de l'ASE ?

KL : Le mineur isolé passe la frontière et arrive en France. Il est dirigé vers une Maison des solidarités départementale où il demande à être pris en charge. Les éducateurs du Foyer de l'enfance des Alpes-Maritimes procèdent à une évaluation pour déterminer notamment son histoire, son parcours, sa minorité, l'existence d'un titre, d'un passeport, d'un acte d'État civil, l'existence ou non de personnes dans son environnement, de membres de la famille, des personnes ressources. Pendant cette période d'évaluation, dont le temps est fixé à 5 jours, le mineur est accueilli, reçu, gardé, soigné.

Ensuite, il peut y avoir des investigations complémentaires, ordonnées par le Procureur de la République (PR) mais en tout état de cause, à l'issue de ces 5 jours, le PR va être avisé de la situation de ce mineur et en toute logique, il va prendre un titre de protection le concernant, une "ordonnance de placement provisoire" (qui vaut titre juridique pour le mineur), et va saisir le juge des enfants. Le juge des enfants convoque et reçoit le mineur et l'Aide sociale à l'enfance pour faire le point sur la situation.

Il est vrai que certains mineurs étrangers isolés sont restés un certain temps sur le département sans forcément avoir de titre par le PR. Certains passent la frontière et traversent le département des Alpes-Maritimes sans que le procureur de la République ou le juge des enfants n'en soient saisis. Ils sont recueillis 24 h, 48 h puis ils poursuivent leur chemin.

Mais en règle générale, je reçois le mineur et l'ASE pour faire le point sur la situation, sur le projet, surtout. Les mineurs âgés de plus de 16 ans ont pour la plupart un projet professionnel en tête quand ils arrivent et cela passe avant tout par le souhait d'apprendre le français rapidement. A cette fin, le juge des enfants se prononce à la fois sur la mesure de protection, le titre juridique, qui leur permet aussi de rester sur le territoire national en étant protégés, et sur la possibilité de déléguer l'autorité parentale, de manière exceptionnelle, ce qui va permettre à l'ASE d'effectuer toutes les démarches en nom et lieu des mineurs pour la scolarité, éventuellement le contrat de travail ou d'apprentissage, l'établissement des documents administratifs, de manière à faire en sorte qu'à ses 18 ans, le mineur ait toutes les chances de pouvoir rester sur le territoire national, dans la mesure où il le souhaite.

Pouvez-vous décrire le nombre, les caractéristiques et l'évolution des MNA dans les Alpes Maritimes ?

KL : Il y a eu une augmentation des saisines du juge des enfants puisque, en février 2015, j'avais une quarantaine de dossiers en cours, alors que le nombre actuel est de 125. En février 2015, une bonne moitié des mineurs étaient proches de leur 18 ans et je pense qu'on reste dans la même proportion aujourd'hui. Il y a une très grande majorité de garçons, peut-être 2 filles sur l'ensemble.

Avec des parcours qui relèvent à la fois des migrations "économiques" et des migrations "politiques". Il y a quelques Afghans ou Erythréens, mais en général, ils ne restent pas longtemps, pas assez pour que je les ai dans mon cabinet. La majorité sont des Albanais et des Africains. Les origines fluctuent selon les moments.

Avez-vous une idée de la situation dans le Var ou les Bouches-du-Rhône ?

KL : Non. Il y a désormais une répartition globale des MNA fixée selon une clé de répartition entre tous les départements². Pour les Alpes-Maritimes, nous sommes à 1,30 % du nombre global alors que les Bouches-du-Rhône sont à 2,58.

Normalement, quand le PR décide de prendre son ordonnance de placement provisoire, il doit envoyer cette proposition à une plateforme située au ministère de la justice qui a la connaissance exacte de l'ensemble des mineurs répartis sur le territoire national. En fonction de cette répartition, il va décider si le MNA qui se présente sur le département a vocation être accueilli sur ce département ou s'il ne serait pas plus opportun de l'orienter vers un autre département.

Ceci est le fruit d'une logique financière car c'est le département qui assume la charge de cette prise en charge. Ce n'est pas arbitraire dans le sens où normalement, c'est censé permettre une meilleure prise en charge des MNA qui, s'ils n'ont aucune attache sur le territoire national, n'ont pas forcément vocation à s'installer plus particulièrement dans les Alpes-Maritimes plutôt que dans la Creuse par exemple. L'idée, c'était de prévenir un déséquilibre en terme de fonctionnement budgétaire des départements, puisque c'est en Seine-Saint-Denis que le problème était vraiment important, avec notamment la présence des aéroports.

Est-ce qu'effectivement chaque département reçoit son "quota" ?

KL : Oui, mais il faut effectivement que la base de données soit alimentée.

CJ : Là où il y a quand même un biais très important, c'est qu'on ne compte que les mineurs effectivement placés par la justice. Or, il y a une part substantielle des mineurs, tous ceux qui ne font que passer, qui sont pris en charge quelques jours par les Conseils départementaux en fonction des parcours et des entrées sur le territoire national, mais ceux-là ne sont pas comptés dans le dispositif car ils restent moins de 5 jours. Ils sont un peu en transition, avec pour objectif, par exemple de rejoindre l'Angleterre. Ils vont se reposer, prendre une douche, se restaurer... puis repartir.

Quels sont les motifs du départ des mineurs ?

KL : Dans leur grande majorité, ce qu'ils indiquent de leur parcours est que la vie était tellement insupportable, soit parce qu'ils étaient une charge pour leur famille et ils sont partis pour essayer de les soulager, soit parce que leur situation familiale était difficile suite à une recomposition familiale ou à des mauvais traitements. C'est pourquoi finalement ils préfèrent

²Arrêté du 28 juin 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de calcul de la clé de répartition des orientations des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Journal officiel du 30 juin 2016.

aller tenter leur chance ailleurs. Plus le cas où effectivement les parents indiquent qu'ils pensent que leur vie sera meilleure ailleurs que dans le pays où ils sont.

Partent-ils seuls ?

KL : Oui, ou en tout cas, ils ont la bénédiction parentale pour partir. Certains, heureusement pour eux, ont au moins un parent avec qui ils peuvent, peu ou prou, entrer en contact, soit via les moyens de télécommunications modernes, soit via le cousin qui est dans la grande ville et qui peut servir de relai pour communiquer...

Avez-vous en charge des enfants très jeunes ?

KL : Non. Le plus jeune que j'ai eu à traiter était âgé de 12-13 ans, accompagné de son frère d'une quinzaine d'années. Il s'agit de jeunes ayant été capables de supporter des parcours migratoires conséquents, tous eu des parcours difficiles.

Est-ce qu'ils sont traumatisés par le voyage proprement dit ?

KL : Certains en font état. Mais ils en parlent peu. Ce sont vraiment des mineurs qui sont tournés vers l'avant, parfois même à l'encontre de leur propre santé. Ils ont fermé et obturé tout ce qui a pu se passer dans le voyage. Mais finalement, une fois posés, il va y avoir des effets du trauma, des cauchemars, des reviviscences, et cela nécessitera des interventions de psychiatres ou de psychologues pour les aider à passer ce cap. La majorité des mineurs font état de la difficulté du parcours et, pour certains, de l'obligation de s'arrêter parfois, faute de financement, ou parce que le passeur les a abandonnés dans un pays inconnu (je pense notamment à certains passés par la Libye). Ils ont alors dû survivre pour reprendre leur route ensuite.

Mais en général, ils n'évoquent pas leur parcours. Ils sont dans la logique d'avancer... le projet, c'est apprendre le français, suivre telle ou telle formation, aller à l'école, trouver un métier et s'insérer.

Si on reprend les mineurs dont vous vous occupiez il y a un an, que sont-ils devenus au moment de la majorité ?

KL : Je l'ignore. Il existe des projets du département qui visent à l'instauration de "contrats jeunes majeurs". C'est, en accord avec l'ex-mineur et l'ASE, un contrat qui consiste à accompagner le mineur vers l'autonomie, avec notamment une prise en charge au niveau logement, formation professionnelle, et ça peut aller jusqu'aux 21 ans. A priori ça existe. Sur le principe, on ne peut pas le remettre en cause, c'est satisfaisant.

CJ : Quand tu dis que c'est satisfaisant, tu veux dire sur le principe...

KL : Ah oui, sur le principe. Après...

CJ : Je ne sais pas quelle est matériellement la proportion des jeunes qui bénéficient effectivement d'un "contrat jeune majeur". Je ne sais pas si on a ces chiffres-là. Sans doute l'ASE pourrait-elle les avoir mais encore faudrait-il qu'elle s'organise pour les avoir. Parce qu'on sait aussi qu'il y a un certain nombre de jeunes qui sont mis à la porte du dispositif à leurs 18 ans.

En terme de droit au séjour, qu'est-ce qui est mis en place pour qu'ils ne se retrouvent pas sans papiers ?

KL : Normalement, l'ASE met en œuvre les démarches au niveau de la préfecture pour éviter justement qu'ils se trouvent démunis de titre et sachant qu'il y a une particularité au niveau d'un cap de l'âge...

CJ : Il y a 2 seuils importants. Les mineurs confiés à l'ASE avant 15 ans ont la possibilité d'acquérir la nationalité française par voie de déclaration de nationalité³. Les mineurs accueillis avant 16 ans ont la possibilité d'obtenir un titre de séjour. C'est souvent là-dessus qu'il y a des idées toutes faites qui ne sont pas justes, des mineurs arrivés après 16 ans peuvent aussi être régularisés, mais à ce moment-là, on est dans une régularisation au cas par cas, à la discrétion de l'administration et qui dépend évidemment du parcours, du maintien de lien ou pas avec le pays d'origine et des conditions d'intégration professionnelle. Cela entre énormément en ligne de compte et c'est pour cela qu'il y a beaucoup d'enjeux autour du type de filière professionnelle que les jeunes choisissent.

Pour ma part, en tant que juge des tutelles, je n'ai absolument aucune visibilité sur les régularisations. Je ne sais pas ce que deviennent les jeunes que j'ai eu à connaître en terme de droit au séjour.

KL : Moi non plus.

CJ : C'est une problématique qui n'est absolument pas discutée institutionnellement. En tout cas, pour moi, il y a quelques années, ça ne l'était pas. Il n'y avait pas de dialogue avec la préfecture sur cette question-là. Je ne sais pas où on est aujourd'hui mais j'ai plutôt l'impression que cela ne s'est pas amélioré.

KL : Il me semblait que l'ASE avait mis en œuvre des contacts par rapport aux délais visant à l'établissement des documents, qu'il y avait quand même un parcours spécifique ASE – préfecture, et que l'ASE pouvait transmettre. Il y a tout de même eu un certain progrès ces dernières années par rapport à cet objectif, sachant que c'est un objectif premier pour les mineurs, un objectif prioritaire.

Pour conclure...

CJ : Ce qu'on vient de décrire illustre bien toute l'ambiguïté du sujet qui est aux confluences de la question de la protection de l'enfance et de la question de la migration. A la fois, on parle de ces mineurs comme des migrants économiques, en quelque sorte, mais ce n'est jamais que ça. Pourquoi leurs parents les ont-ils envoyés ? Ça, c'est bien une décision éducative, ça touche bien à la minorité, ce sont des enfants qui sont envoyés par leurs parents, c'est quelque chose qui a une signification dans une vie familiale ou inversement, on parlait de situations de désagrégations du lien familial, recompositions, décès, maltraitances familiales, là, certes, on a une dimension migration, mais elle a une dimension très traditionnelle du point de vue de ce qu'est un travail de protection de l'enfance. Le paradoxe, c'est que l'on met me semble-t-il de côté toute une part du travail habituel en protection de l'enfance qui est le travail avec la famille, du fait de l'éloignement géographique. Les dispositifs règlementaires qui se sont développés ces dernières années sont vraiment venus entériner ce qui n'était autrefois qu'une pratique, c'est-à-dire qu'on n'a plus, ou pas, de moyens aujourd'hui de coopération internationale avec les pays d'origine pour essayer de vérifier quelle était la situation de départ. On investit très peu là-dessus, pour interpeler les autorités nationales de ces mineurs sur la question "on a un enfant qui est votre ressortissant et on s'en occupe, qu'est-ce que vous, vous en pensez, qu'est-ce que vous savez de son parcours ?"

Pourquoi n'a-t-on pas ce contact avec les pays d'origine ?

CJ : Sans doute parce qu'il y a des tas d'ambiguïtés. D'abord, parce que du point de vue de la régularisation, il vaut mieux que ces enfants n'aient plus de lien avec leur famille d'origine. S'ils gardent des liens avec leur famille d'origine, potentiellement, on va dire que leurs attaches en France sont fragiles et donc on ne les régularisera pas. Alors que le quotidien, c'est

³Article 21-12 du Code civil.

qu'ils téléphonent, très régulièrement, plusieurs fois par semaine, à leur famille, que l'ASE leur donne les moyens d'être en lien, que ce soit par téléphone ou par internet, avec des cartes de téléphone qui leurs sont payées, etc., mais tout ça, on fait comme si on ne le savait pas. C'est-à-dire que très souvent, moi, comme juge des tutelles, je pose la question aux représentants des services éducatifs en leur disant "mais, est-ce que vous avez eu des contacts, vous me dites ça, vous me dites qu'il y a telle difficulté médicale ou d'inscription scolaire etc., est-ce que vous en avez parlé avec les parents ? Non, on téléphone à ses parents mais on n'en a pas parlé et on n'a pas de contact avec eux". Et tout se passe de cette manière-là. Donc on est vraiment dans un travail très particulier où à la fois on utilise le dispositif de protection de l'enfance de droit commun, mais en même temps on ne le fait pas fonctionner comme il devrait.

Le dispositif d'orientation entre départements, d'évaluation et de financement de l'évaluation, de l'accueil de 5 jours est aussi complètement dérogatoire du droit commun. Donc on est sur des choses extrêmement ambiguës, ce qui explique que tout est extrêmement fragile. On a parlé tout à l'heure de la protection des jeunes majeurs entre 18 et 21 ans. C'est au bon vouloir du Conseil départemental et du service de l'ASE et sous le deuxième bon vouloir, si je puis dire, de la préfecture, parce qu'il est évident que l'ASE ne va pas garder longtemps un jeune entre 18 et 21 ans s'il n'est pas régularisé, ou s'il n'a pas au moins un titre provisoire. Donc on est vraiment dans une extrême précarité au moment de l'arrivée à la majorité. Ce qui est très paradoxal parce que quand même, on aura mis en place tout un suivi pendant la minorité qu'on est susceptibles de faire tomber en une nuit, du jour au lendemain, à l'arrivée aux 18 ans. De ce point de vue, que l'on soit juge des tutelles ou juge des enfants, ça ne change pas grand chose.

La protection qui est mise en place est de toute façon très fragile, comparée à celle d'un autre mineur. Il n'est pas rare que l'on fixe une audience et qu'on nous annonce que l'enfant est parti en fugue, en gros, qu'il a quitté le dispositif, on ne sait pas pour où. Ce qui va se passer à ce moment là, c'est qu'on mettra fin à la protection, en tout cas, du côté du juge de enfants. On va clôturer la procédure d'assistance éducative, ce qui n'est quand même pas le réflexe habituel, quand on est en protection de l'enfance. C'est-à-dire que s'il s'agissait d'un enfant français pas isolé, on ne clôturerait pas le dossier d'assistance comme ça, on se mettrait en quelque sorte à la poursuite de l'enfant en danger, pour assurer sa protection coûte que coûte... Pour les mineurs étrangers, ils risquent de continuer le voyage avec tous les dangers d'être soumis aux aléas d'un voyage en étant mineurs, soumis aux aléas du passeur, des exploitations diverses et variées, d'être simplement à la rue (ce qui en soit n'est pas déjà rassurant). Et le fait que ce soit le dispositif de droit commun qui s'applique, c'est-à-dire un dispositif qui somme toute est assez morcelé, géré au niveau départemental et non par l'Etat, vient encore accentuer ce risque-là, parce que finalement la préoccupation d'un département, ça va être "il est parti, il n'est plus chez moi, donc au fond, je n'en suis plus préoccupé". Il est passé dans le Var, c'est le département du Var qui va "être préoccupé" s'il est accueilli provisoirement.